

# Positionsanalys — konsten att slå in öppna dörrar

I årets andra nummer av Ekonomisk Debatt kritiserar Peter Söderbaum politikererna för deras val av samhällsmål och nationalekonomin för dess bristfälliga teori när det gäller att behandla naturresursproblemen [Söderbaum 1975 a]. För att råda bot på bristerna har Söderbaum skrivit en bok om "positionsanalys" (= beståndsanalys) [Söderbaum 1973]. Positionsanalysen möjliggör enligt Söderbaum en ekonomisk analys på tvärvetenskaplig grund. Han förordar varmt att man snarast tillägnar sig ett "positionsanalytiskt synsätt". Tyvärr kan jag inte instämma i Söderbaums rekommendationer av hans eget arbete. Det finns flera skäl för detta. I den mån Söderbaums kritik är träffande, är den också sedan länge välkänt allmängods. Han målar därutöver upp en vrångbild av nationalekonomin. Sålunda är hans beskrivning av cost-benefit-analysens (samhällsekonomisk kostnads-intäktsanalys) syfte och innebörd felaktig på väsentliga punkter.

## Politikernas val av samhällsmål

Söderbaum konstaterar att ekonomisk tillväxt jämte stabiliseringsmålen full sysselsättning, stabila priser och balans i utrikes betalningar varit centrala samhällsmål under efterkrigstiden. Tillväxten mäts ju ofta som den procentuella förändringen i BNP. Söderbaum räknar upp en rad brister i BNP-måttet som välfärdsmått.

*Fil lic ROLAND ANDERSSON  
är lärare och forskare vid  
Nationalekonomiska institutio-  
nen vid Stockholms universitet.*

Att detta begrepp har fundamentala brister som välfärdsmått är känt för var och en som är något så när insatt i ämnet nationalekonomi. I nationalekonomin används heller inte BNP som ett välfärdsmått utan enbart som ett uttryck för utnyttjad kapacitet för materiell produktion.

Söderbaum föreslår, att man definierar samhällsmålen i "positionstermer". Vad betyder då detta? Position betyder bestånd och ansluter till det i nationalekonomin välkända begreppsparat bestånd — flöde. Positionsanalys innebär helt enkelt att man skall formulera samhällsmål inte endast i flödestermerna utan också i beståndstermer. Därvid bör beaktas inte bara "monetära" utan också "icke monetära" storheter. Exempel på "icke monetära" storheter i beståndstermer är, enligt Söderbaum svaveldioxid och sothalt i luften, siktdjup och fosforkoncentration i vattendrag. Men positionsanalysen måste väl syfta längre, eftersom man tar hänsyn till dessa förhållanden allaredan! Söderbaum uppger ju själv att han hämtat exemplen från Valfrid Paulsson, chef för Naturvårdsverket. Söderbaum tycks därför mena att politikerna inte har haft tillräckligt ambitiösa miljömål. Det är honom obetaget att tycka detta. Men positionsanalysen kan inte ange vilka mål man bör eftersträva. För vilken metod med vetenskapliga pretentioner kan säga något om vilka mål vi *bör* ha och hur olika mål *bör* sammanvägas?

## Behandlingen av miljöeffekter i nationalekonomin

Söderbaum kritiserar inte bara politikererna utan också nationalekonomin. Denna vetenskap har enligt Söderbaum visat ett

överdrivet intresse för storheter som är lätta att kvantifiera och värdera i pengar och därvid försummat att beakta bl a kvalitativa värden som inte är så lätta att kvantifiera och värdera. Som exempel citerar Söderbaum W. Beckermans definition av tillväxtproblemet [Beckerman 1974]. Söderbaum påstår, att Beckerman uttrycker sig enbart i monetära dimensioner. Emellertid gör Beckerman inte detta! Han säger, att "tillväxtproblemet är en fråga om hur *resurser* (min kurs) skall fördelas över tiden". Med uttrycket *resurser* menas givetvis alla resurser, t ex även miljöresurser.

Teorin om externa effekter är central i den ekonomiska teoribildning, som byggts för att komma tillrätta med miljöproblem. Härmed avses som bekant effekter som enskilda hushåll och/eller företag i sitt beteende inte har anledning att i tillräcklig omfattning beakta i en okorrigerad marknadsekonomi. I sin bok gör Söderbaum följande uttorkningar av begreppet: "Externa effekter kan alltså uppfattas som vissa effekter, vilka faller utanför de mer 'centrala' effekterna. Ännu tydligare i detta avseende är de (enligt Mishan 1971 s 101) alternativa termerna *spillover effects*, *spillovers* eller *side-effects*. Ordvalet kan i samtliga fall leda till att man legitimerar en behandling av effekter (positiva eller negativa) på andra individgrupper som mindre viktiga och om de ej sker via prismetanismen" [Söderbaum 1973, s 140]. Om Söderbaum menar, att Mishan genom sina skrifter skulle ha bidragit till att legitimera utsläpp av gifter och avgaser i luft och vatten, av buller från bilar och flygplan etc måste det innebära, att han helt enkelt inte har läst Mishan. I mitten av sextioalet varnade Mishan — i politiska sammanhang — för de enligt hans bedömning mycket stora skador på miljön som modern produktionsteknik vållade genom utsläpp av gifter och avgaser samt genom bullerskador. Mishan gisslade den moderna teknikens avigsidor och menade bl a att bilism och flyg borde starkt inskränkas med tanke på deras stora negativa effekter såsom trafikolyckor, buller m m (spillovers) [Mishan 1967 b]. Mishan underströk sålunda starkt bristerna i en okorrigerad marknadsekonomi. Att hävda att Mishan av alla skulle ha legitimerat externa ef-

fekter som "mindre viktiga" är sålunda rent nonsens.

Emellertid är det riktigt att nationalökonomin från den ekonomiska kraschen 1929 ägnat stor uppmärksamhet åt att söka lösa företrädesvis stabiliseringspolitiska problem. Detta är kanske inte så konstigt med tanke på vilka sysselsättningsproblem som existerat (och fortfarande existerar). Det var först under 50- och 60-talen som miljö- och naturresursproblemen började att på nytt uppfattas som allvarliga problem. Exempelvis bidrog Mishan [1961 och 1967 a] till att utveckla teorin om externa effekter liksom Bohm [1964].

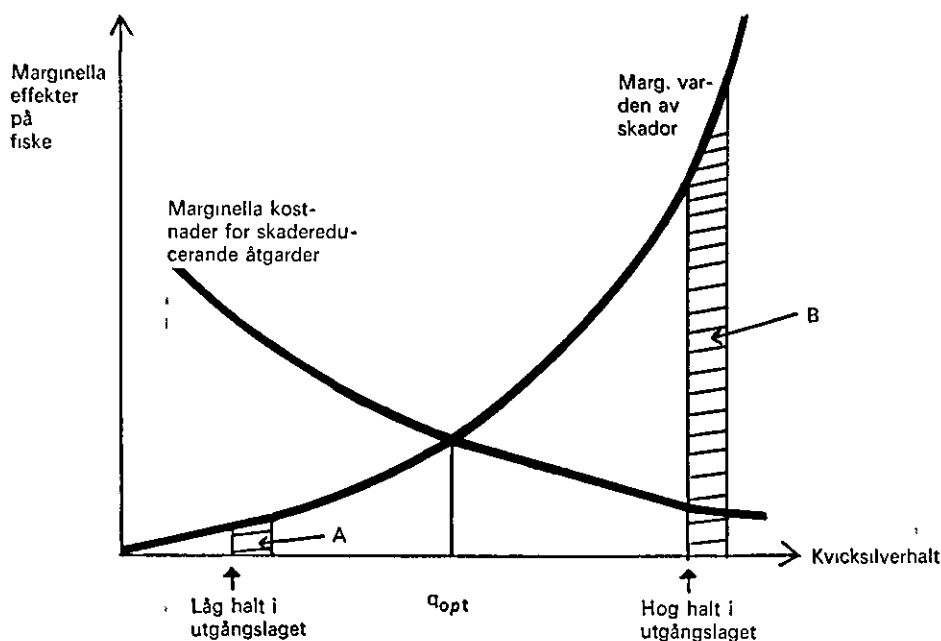
I slutet av sextioalet kom samhällsekonomiska analysmetoder (*cost-benefit* och *cost-effectiveness analysis*) till stor användning, när det gällde att bedöma olika metoder för styrning av utsläpp. Man kan nämna Kneese-Bower [1968], som fö har en mycket ingående sådan målmedelanalys av vattenkvaliteter, som Söderbaum efterlyst i såväl den ekonomiska politiken som i den ekonomiska teorin. Exemplet kunde mångfaldigas. Därmed inte sagt att det inte återstår mycket att göra för samhällsekonomer för att bidra till att lösa miljö- och naturresursproblemen i samarbete med företrädare för andra vetenskapliga discipliner.

### Cost-benefit analys contra positionsanalys

Söderbaum säger i en uppsats följande om *cost-benefit* analysen: "Som tidigare antytts finns det åtskilligt av 'the invisible hand' och marknadsmekanismens förmåga att ordna allt till det bästa i *cost-benefit* analysen" [Söderbaum 1975 b, s 33]. Detta är en grundfalsk beskrivning av *cost-benefit* analysen och vittnar endast om att Söderbaum inte fattat vad den syftar till. Tvärt emot vad Söderbaum påstår är nämligen *c-b* analysen en metod att systematiskt korrigera för de svåra brister i marknadernas sätt att fungera som man har kunnat konstatera, t ex på miljöområdet. Syftet är att försöka beräkna samhällets totala fördelar och kostnader av ett projekt samt dess effekter på inkomstfördelningen.

Det första steget i en *c-b* analys är att identifiera och mäta ett projekts samtliga konsekvenser i fysiska termer. I vissa fall

Diagram 1



kan det vara tillräckligt för uppdragsgivaren att få en sådan kartläggning genomförd. Detta är för det enda som positionsanalysen syftar till. Emellertid utgör detta i många fall ett helt förvirrande beslutsunderlag. En beslutsfattare kan ha behov av att få hjälp med att uttrycka de olika fysiska enheterna i någon jämförbar enhet för att kunna göra avvägningar mellan, låt oss säga, tidsförluster och minskade bullerskador vid ett vägprojekt. Inför detta problem gör positionsanalysen avsiktligt halt, medan c-b analysen försöker gå ett steg vidare. Låt oss demonstrera detta i anslutning till ett konkret exempel som Söderbaum anför för att illustrera positionsanalysens fördelar framför samhällsekonomisk analys.

### Värdet av skador vid kvicksilverutsläpp i Vätern

I sin artikel anför Söderbaum som exempel att stora delar av Vätern svartlistats för fiske p g a industriens kvicksilverutsläpp. Ytterligare utsläpp kommer enligt Söderbaum allvarligt att försämra kvarstående fiskemöjligheter och badföretsättningar. Man måste, säger Söderbaum, se på utgångsläget och från detta bedöma vad som kommer att hända vid ytterligare

utsläpp. Så långt har Söderbaum rätt. Låt oss emellertid kortfattat illustrera vad en samhällsekonomisk analys syftar till. Diskussionen förs i anslutning till *diagram 1*.

Om kvicksilverhalten i vattnet är låg i utgångsläget, kan värdet av de skador som fiskare och badande åsamkas genom ett ytterligare begränsat kvicksilverutflöde bli lågt (se ytan A). Om däremot halten i utgångsläget är högt, kan värdet av skadorna vid ytterligare utsläpp bli betydande (ytan B). Hur kan man då uppskatta värdet av de skador som ett visst kvicksilverutflöde vid ett givet utgångsläge leder till? Detta värde bestäms bl a av *dels* den kvantitet fisk som man annars skulle kunna fånga och använda, *dels* de marknadspriser till vilka fisken kan avyttras. Den skada på fisk som ett visst *utflöde* av kvicksilver marginellt förorsakar kan sålunda värderas i pengar. Likaså är det i princip möjligt att uppskatta hur många bad som det marginella utflödet förhindrar, låt vara med osäkerhet. Man kan också uppskatta — också dock under osäkerhet — individens genomsnittliga betalningsvilja för ett bad. Därigenom kan värdet av skadan på badmöjligheterna beräknas.

Om det endast fanns fördelar förenade med en reduktion av kvicksilverutsläpp-

pen, vore ju saken klar: man bör genast upphöra med dessa. Emellertid är det kanske kostsamt för samhället att helt upphöra med utsläppen. (Se kostnadskurvan för skadereduktion i diagrammet ovan.) I så fall bör en avvägning av för- och nackdelar med en reduktion av utsläpp äga rum så att en bästa nivå kan uppnås ( $q_{opt}$ ).

C-b analysen ger sålunda i detta exempel mer information än en positionsanalys skulle kunna ge, nämligen nettovärdet i pengar av skador på fiske och bad av ytterligare kvicksilverutsläpp. Av vilket skäl bör en beslutsfattare avstå från att ta fram denna ytterligare information, när så är möjligt? Att det sedan existerar en rad andra effekter som är ännu mycket svårare eller rentav omöjliga att värdera i pengar är välkänt inte bara av Söderbaum.

### De besvärliga vägningsproblemen

Söderbaum har en rad frågor beträffande c-b analysens sätt att söka lösa vägningsproblemen som åter vittnar om hans okunnighet om denna analys. Söderbaum säger t ex att man vid analys av ett projekts värde inte borde enbart hålla sig till det aktuella marknadspriset på en vara [Söderbaum 1973, s 308]. Självfallet inte. I en c-b analys söker man prognosticera förväntade priser vid olika tidpunkter, söker korrigera för t ex de externa effekternas motsvarighet i pengar samt göra en sammanvägning för olika perioder. Det är emellertid som sagt svårt eller "omöjligt" att värdera *alla* effekter i pengar. Detta betyder givetvis inte att dylika effekter skall räknas bort vid en slutlig bedömning. Det gör det emellertid mycket svårare för beslutsfattaren att göra avvägningar, när det inte är möjligt att använda ett gemensamt viktsystem.

Söderbaum ställer också frågan hur man i en c-b analys skall kunna beakta framtida generationers intressen. Han inser således inte att det är valet av räntesats vid diskontering av framtida händelser som har denna funktion. Om beslutsfattaren anser att man bör fästa en "stor" vikt vid kommande generationers välfärd, tillämpas en "låg" (eventuellt negativ) räntesats vid diskonteringen. Givetvis är det ett praktiskt sett svårt problem för

politikerna att bestämma sig för hur olika generationers intressen skall vägas mot varandra. Söderbaum har i vart fall inget nytt recept att erbjuda (annat än en allmän rekommendation att man bör vara "återhållsam" med utsläpp!).

Söderbaum har gjort upptäckten, att det också finns konflikter mellan olika intressenter inom samma generation. Som vi såg ovan är ett utsläpp i vattendrag som är lönsamt för ett företag inte till glädje för fiskare och badande. Man bör därför enligt Söderbaum beakta olika intressenter i ett "positionsanalytiskt perspektiv". Numera är det dock trivialt att påpeka, att det finns olika intressenter och att de kan ha olika värderingar av ett projekts värde.<sup>1</sup> Emellertid måste någon i samhället slutgiltigt komma fram till ett avgörande. Det är politikerns uppgift att göra detta. Politikern kan t ex stipulera att kostnaderna av ett projekt för en viss grupp av individer inte får överstiga ett visst belopp. Detta krav kan i c-b analysen behandlas som en inkomstfördelningsrestriktion. Emellertid kan ett projekt istället ha som sitt främsta syfte ett inkomstfördelningsmål. I vilket fall är det givetvis av intresse att få klarlagt hur ett projekt gynnar eller drabbar olika grupper av individer. En sådan kartläggning görs numera normalt vid c-b analyser. Ett exempel är Bohms analys av Stekenjokkprojektet [Bohm 1972].

För att sammanfatta: i en c-b analys söker man beräkna dels vilka fördelar och nackdelar — först i fysiska termer sedan i tentativa värdemässiga termer — som ett projekt innebär för samhället som helhet, *dels* hur dessa fördelar sig på olika intressenter, dvs inkomstfördelnings-effekterna. C-b analysen innefattar sålunda allt som positionsanalysen har att ge. Därutöver kan c-b analysen, som framgått ovan, ge mycket mer. En beslutsfattare torde oftast vara i behov av den information som inryms i de övriga steg som denna analys omfattar. Han måste ju till syvende och sist avväga de olika effekterna mot varandra, dvs göra dem jämförbara, vilket c-b analysen — men inte positionsanalysen — bidrar med en tänkbar lösning till.

<sup>1</sup> Se t ex Mishans artikel "Pangloss on pollution" [Mishan 1971].

Det bör kanske tilläggas, att vid den slutgiltiga avvägningen mellan effektivitets- och inkomstfördelningsmålen kan resultaten av en c-b analys ingå endast som en del av ett mera omfattande beslutsunderlag. Hur denna slutgiltiga avvägning mellan olika mål bör ske kan c-b analysen lika litet som positionsanalysen säga någonting bestämt om. Det är politikerns uppgift att svara för denna avvägning.

Givetvis förekommer det bristfälliga c-b analyser. Men enskilda misstag i tillämpningen kan inte anföras som en kritik mot metodiken som sådan. Det är betänkligt att Söderbaum på grund av okunnighet om c-b analysens metodik har ägnat sig åt omotiverad marknadsföring av sin positionsanalys. Han har försökt att sälja sin vara utan att kunna redovisa något enda övertygande argument för dess påstådda förträfflighet.

#### Referenser

- Beckerman, W., [1974], "Ekonomisk tillväxt och välfärd", *Ekonomisk Debatt*, årg 2, nr 8
- Bohm, P., [1964], *Externalities in Production*, Stockholm
- [1972], "Samhällsekonomisk utvärdering av Stekenjockprojektet", (Stencil), *bilaga 4 till Stekenjockutredningen SOU 1972:5*
- Kneese, A. V.,—Bower, B., [1968], *Managing Water Quality: Economics, Technology, Institutions*, Baltimore
- Mishan, E., [1961], "Welfare Criteria for External Effects", *American Economic Review*, årg 51, nr 4
- [1967a], "Pareto Optimality and the Law", *Oxford Economic Papers*
- [1967b], *The Costs of Economic Growth*
- [1969], *Growth — the Price we Pay*,
- [1971], "Pangloss on Pollution", *The Swedish Journal of Economics*, årg 73, nr 1
- Söderbaum, P., [1973], *Positionsanalys vid beslutsfattande och planering. Ekonomisk analys på tvärvetenskaplig grund*, Uppsala
- [1975a], "Tillväxttänkande eller ekologisk grundsyn", *Ekonomisk Debatt*, årg 3, nr 2
- [1975b], "Utformning av beslutsunderlag vid samhällsplanering. Positionsanalys som alternativ till traditionell cost-benefitanalys", *Avd för strukturökonomi, Inst för ekonomi och statistik, Lantbrukshögskolan, Uppsala*